



FELFELÉ TERJESZKEDŐ ÓVODÁZTATÁS – STAGNÁLÓ HOZZÁFÉRÉS

AMENNYIBEN EGY KÖZSZOLGÁLTATÁS – jelesül most a közoktatási szolgáltatások körébe tartozó óvodáztatás – jelenlegi helyzetének nem csupán bemutatására, hanem értékelésére is vállalkozunk, nemzetközi vagy történeti referenciakeretet választhatunk. Tekintettel arra, hogy az ezredforduló óta Magyarország is intenzíven bekapcsolódott az OECD Nevelési Bizottsága által 1998-ban újtjára indított, a kisgyermekkorai nevelést és gondozást szakmapolitikai szempontból elemző vizsgálatba, valamint az OECD és az Európai Bizottság által koordinált indikátorfejlesztési és adatgyűjtési munkálatokba az utóbbi időben örvendetesen megszorodtak az óvodáztatás nemzetközi gyakorlatát, benne a magyar helyzetet bemutató kiadványok,¹ most inkább a kevésbé gyakori történeti megközelítést² választjuk. Tesszük ezt azért is, mert úgy véljük, hogy saját óvodai hagyományaink és eredményeink nem egy területen az OECD-országok átlagánál, vagy az EU által kijelölt mérföldköveknél magasabbra teszik a mércét napjaink hazai óvodáztatása számára.

Nem kívánunk túlságosan visszamenni az időben, csak a nyolcvanas évekig, amikor az iskoláskor előtti nevelés tömegessé válása befejeződött Magyarországon, s egyben olyan minőségi változások indultak el, melyek miatt az ezredforduló utáni óvodáztatási trendek értékelésekor is etalonnak tekinthetjük ezt az időszakot.

Talán nem túlzás a magyar óvodáztatás nagy évtizedének tekinteni a nyolcvanas éveket, mert az intézményrendszer nem csupán képes volt évente befogadni a demográfiai hullám csúcspontján majd félmillió kisgyermeket – úgy, hogy az óvodai szolgáltatáshoz való hozzáférés arányai eközben nem romlottak, hanem látványosan javultak –, hanem eközben még az ellátás minősége szempontjából legfontosabbnak tartott mutatók – pedagógusok képzettsége, egy pedagógusra jutó gyerekek száma, csoportlétszám – tekintetében is a világ élvonalába kerültünk.

Pedig ez idő tájt, elsősorban a nyolcvanas évek első felében óriási nyomás nehezedt az óvodai rendszerre. Részint a csecsemő- és kisgyermekkorai szociális támoga-

1 Lásd: *Biztos alapokon 2002; Education Policy Analysis 1999; Korintus et al 2004; Török 2004; A kisgyermekkorai nevelés és gondozás irányelvei 2005.*

2 A ritka kivételek közé tartozik *Kelemen Elemér (2002)* tanulmánya, amely a kezdetektől az ezredfordulóig tekinti át a magyar óvodáztatást.

tások fejletlensége miatt, részint amiatt, hogy a teljes foglalkoztatás áráként fizetett alacsony munkajövedelmek következtében a családok nem élhettek meg egyetlen kereső jövedelméből, az anyák a szülés után néhány hónappal már munkába álltak. A kisgyermekkorú intézményes nevelést-gondozást olyan szocialista vívmánynak tekintette a közvélemény, amelyre bizton számíhattak a családok. Éppen ezért jelentős társadalmi elégedetlenséget váltott ki, hogy 1978-ban 43 568 gyerek óvodai felvételi kérelmét helyhiány miatt elutasították. S bár a kisgyermekkorú ellátórendszer szinte teljesen felkészületlenül érte a demográfiai hullám, a válságkezelés igen sikeresnek bizonyult. A legfeszítettebb évben, 1980-ban, majd félmillió gyereket (478 100) fogadtak az óvodák, annak ellenére, hogy a férőhelyek száma ennél közel százezerrel (92 570) kevesebb volt. Sőt a 3 éves kor alatti ellátás lényegesen kisebb intézményhálózattal rendelkező intézményeinek – a kisméretű, nagyobb személyzetigényű, éppen ezért „rugalmatlanabbul” alkalmazkodó bölcsődéknek – a feladatait is részben átvállalva, a nyolcvanas évek első harmadáig évente 30–40 000 háromévesnél fiatalabb gyerek is nevelődött az óvodákban.

A gyors intézkedések (harmincezres férőhelybővítés, lakásóvodák létrehozása) és az erőteljes demográfiai apály eredőjeként a 3–5 éves óvodába járók aránya a korcsoporthoz viszonyítva 1980–1986 között elérte a 89,2 százalékos arányt, ami mintegy tíz százalékos növekedést jelentett. Az óvodai szolgáltatáshoz való hozzáférésnek ezzel a mutatójával Magyarország akkoriban igen jó, dobogós helyet mondhatott a magáénak a szocialista és a fejlett európai országok mezőnyében is. Sőt 1986-ban az óvodai intézményrendszer máig a legjobb eredményt produkálta egy másik hozzáférési mutató tekintetében, hiszen abban az évben csupán alig több mint másfélszer felvételi kérelmet utasítottak el helyhiány miatt.

Úgy véljük, ezek az eredmények megfelelő viszonyítási alapot jelentenek az óvodáztatás ezredforduló utáni helyzetének értékeléséhez, negyedszázad statisztika adatai³ pedig a trendek elemzéséhez.

Felfelé terjeszkedő óvodáztatás

Az elmúlt 20 év legjellegzetesebb változása az óvodába járók korosztályi összetételének – részben jogszabályok, részben spontán érdekek (szülői, intézményi törekvések) által vezérelt – átalakulása. Paradox módon egy „puha” jogszabály, a rugalmas beiskolázás⁴ 1986-os bevezetése generálta a drámai változásokat, az időszak „kemény” jogszabályai alig befolyásolták az óvodáztatási gyakorlatot. A három év alattiak „kitiltása” az óvodákból, már inkább csak pontot tett az i-re, azaz a legfiatalabbak létszámának – a gyermekgondozási támogatások hároméves korig tartó folyósítása és a munkanélküliség eredőjeként létrejött – fokozatos csökkenésére.

3 Az adatsorokban (diagramokon) sehol sem szerepel a 2000. év, mert arról csak becsült adatok állnak rendelkezésre.

4 „A gyermek, ha az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget eléri, attól a naptári évtől válik tankötelessé, amelyben a 6. életévét május 31. napjáig betölti. A szülő kérelmére a gyermek tankötelessé válhat akkor is, ha hatodik életévét december 31-ig tölti be.” 6/1986. (VI. 26.) MM számú rendelet a tankötelezettségről.



Az ötödik életévtől kötelezővé tett óvodáztatás (pontosabban „óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítés”)⁵ bevezetése pedig az eltelt 10 év alatt egyetlen százalékkal sem tudta tovább emelni a korcsoport már 1986-ban is 95 százalékos részvételét az óvodai nevelésben, annak ellenére sem, hogy a közoktatási törvény 2003-as módosítása óta az iskolai életmódra való felkészítés kizárólag az óvodákban történhet.

Az *iskolába járáshoz szükséges fejlettség* elérésének eszményéhez kapcsolódó rugalmas beiskolázásnak az egész közoktatási rendszerre gyakorolt hatását azonban sem az oktatáspolitikusok, sem az iskolakészültségi vizsgálataival ehhez tudományos argumentációt szolgáltató Nagy József professzor nem láthatta előre. A korábban egyetlen dátumhoz (augusztus 30.) kötött beiskolázás 7 hónapos intervallumra történő megnyújtása az óvodás gyerekek képességeihez, egyéb személyiségsajátosságaihoz jobban igazodó, rugalmasabb iskolakezdést tett lehetővé. Az előterjesztők szándéka szerint a rendelet arra biztosított lehetőséget, hogy az ún. nyári gyerekek közül a kicsit éretlenebbek egy évvel tovább maradhassanak az óvodában, a korábban évesztesnek nevezett (szeptember–december között született) gyerekeknek viszont, ha kellően felkészültek, ne kelljen még egy nevelési évet az óvodában tölteniük. Ha a törvényalkotók szándékainak megfelelően valóban az individuális sajátosságokon alapult volna az érintett gyerekek további sorsa, a két csoportba tartozók esetében megközelítőleg hasonló arányban születtek volna döntések az iskolába lépés elhalasztása és előrehozása mellett; és ilyenformán ez az intézkedés sem az óvodai, sem az iskolai intézményrendszer leterhelését érdemben nem befolyásolta volna.

A társadalmi változások azonban ez esetben is erős determinánsoknak bizonyultak. Az országnak a – nyolcvanas évek közepén már jól érzékelhető – nyitottabbá válása (külföldi utazások, ösztöndíjak, munkavállalás), a hazai vállalkozási formák, lehetőségek kibővülése, pár évvel később az alacsony iskolai végzettségűek és a 16–20 évesek drámaian magas munkanélkülisége felértékelte az iskolai sikerességet. A változások nyomán a középrétegekhez tartozó, sőt a kilencvenes évek közepére már alsóközép réteghez sorolható családokban is fontosabb prioritássá vált a magasabb, illetve a munkaerőpiacon jól használható végzettségek megszerzése, mint az oktatási rendszeren történő lehető leggyorsabb áthaladás.

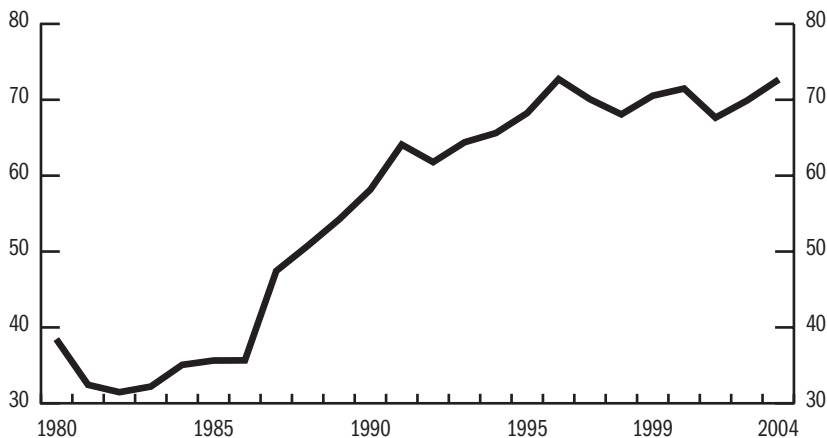
A szülők közvéleményt formáló rétegeinek azon meggyőződése (hite vagy tévhit) miatt, hogy a gyerekek további sorsa már a jó általános iskolákba való bekerüléssel/vagy az azokból való kimaradással véglegesen eldőlhethet, a szülők kiszolgáltatott helyzetbe kerültek az iskolaérettséget, iskolakészültséget – mérés hiányában – meg lehetőségen szubjektíven értelmező iskolákkal szemben. A helyzeti előnyt egyre jobban kihasználó alapfokú oktatási intézmények révén az iskolai szelekció a rendszerváltás körüli időszakban brutálisan felerősödött és korábbra tolódott. A jó iskolák egyre magasabb felvételi követelményeinek nagyobb eséllyel tudtak megfelelni az érettebben – minél több évi óvodába járás után – bekerülő gyerekek, ami a szülők számára kívánatosabbá tette gyermekük „biztos alapokon” való, késleltetett iskolába lépését.

⁵ Az 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 24. § (2).

Az óvodáztatás vertikális expanziója több mint egy évtizedig szinte valamennyi szereplő érdekeit szolgálta. A rugalmas beiskolázás bevezetésekor, a még viszonylag nagy létszámú korosztályokat befogadó iskoláknak érdekük volt, hogy kevesebb és jobban felkészült gyerekeket vegyenek fel. Az óvodáknak ugyancsak érdekében állt, hogy szabad kapacitásaikat a kötelezően ellátandó korban lévő, az óvodába már beilleszkedett, jól szocializált gyerekekkel töltsék fel. Az óvodások szüleinek is fontos volt, hogy gyereküket a lehető legjobb starthelyzetből indítsák az iskolába (vagy egyszerűen csak kiváráják, míg a kiszemelt „legjobb” tanító néni újra első osztályt visz). És látszólag maguk a gyerekek is jól jártak, hisz nyertek egy plusz évet mozgásra, játékra, pihenésre. A fenntartó önkormányzatok – néhány kivételtől eltekintve – részben információk, részben eszközök hiányában passzív szemlélői voltak a történéseknek.

A kezdetben városi jelenségnek számító késleltetett beiskolázás gyors terjedését jól jelzi, hogy a törvény életbelépését követő második évben a 6 éves korú gyerekek több mint fele óvodába járt, szemben az 1985-ös egyharmados aránnyal. Amikor azonban a falvakban is megváltozott a „visszamaradás” korábbi, stigmatizáló jelentése, a korcsoportnak több mint 70 százaléka volt óvodás (lásd 1. ábra), sőt az ezredforduló után – összefüggésben a sajátos nevelési igényű (SNI) gyerekek kissé javuló óvodáztatási arányaival – a hét éven felüliek száma évente további 5000 fővel gyarapítja a túlkoros óvodások táborát.

1. ábra: A hatéves óvodába járók aránya korcsoportjukhoz viszonyítva, 1980–2004* (%)



Forrás: MM, MKM, OM, illetve KSH statisztikák.

*A 2000. évről (2000/01-es tanévről) az OM új adatgyűjtési rendszerére való átállás problémái miatt nem állnak rendelkezésre megbízható adatok, ezért csak a hozzáférési mutatóknál szerepel ez az év, a népszámlálás adataival.

Az érdekközösség azonban a bezárások, összevonások által fenyegetett iskolák részéről lassanként megbomlani látszik, és a 90-es évek végétől egyre jobban éleződik a harc a két intézménytípus között a hat-hétéves korcsoport megszerzéséért. Mivel az iskolára való érettség megállapítását – az SNI gyerekek kivételével – csak a tan köteles korú gyerekek 1–2 százalékánál kezdeményezik az óvodák, a subjektivi-



tásnak, az egzisztenciális érdekek érvényesítésének, a kölcsönös gyanakvásoknak éppúgy tág tere nyílik a laza szabályozási keretek között, mint az egyes gyerekek számára valóban legoptimálisabb beiskolázási idő megtalálásának.

Mint az alábbi két – közös igazgatású intézmények igazgatóival készült – interjúrészlet mutatja, elsősorban a kisebb településeken, s még inkább a közös igazgatásban működő óvoda-iskolákban aláássa a két intézmény együttműködését a felemásan szabályozott helyzet. Ezekben az intézményekben egyre gyakoribb, hogy eddig a törvény és a közmegegyezés szerint is óvodai kompetenciába tartozó beiskolázási döntést az iskolavezető – élve/visszaélve a közoktatási törvényben rögzített döntési jogával⁶ valamint a magasabb iskolafok vezetőjeként élvezett hatalmával – teljes egészében saját hatáskörébe vonja, és nyomást gyakorol az óvodákra, hogy engedjék iskolába az éretlen gyerekeket is, vagy éppen az óvodai véleményt figyelmen kívül hagyva igyekszik bizonyos gyerekcsoportok iskolába lépését késleltetni.

„Nem értek egyet azzal, hogy egyre később kerülnek az óvodások az iskolába. Az óvoda nem az iskolára készíti fel őket, ott nem is tanulnak, csak játszanak. Én azt mondom, hogy inkább *az iskolában ismételjék meg az első évfolyamot* a hatévesek, ha nem elég érettek.”

„Korábban nem tartozott az iskolához óvoda. Akkor szüretlenül jöttek be a gyerekek, mert *az óvodai szakvélemény tartalmatlan papiros* volt. Az összevonáskor mindjárt iskolakérettségi vizsgálatra küldtem a hatéves cigánygyerekeket. Persze, a kisebbségi önkormányzat vezetője azonnal tiltakozott, hogy a magyarokat is mérjék fel, ami természetesen teljesen felesleges volt, mert úgyis tudtuk róluk, hogy alkalmasak.”

Az óvoda felfelé történő terjeszkedése önmagában aligha jelent szakmai problémát, hisz az óvónők eddig is foglalkoztak hatévesnél idősebb gyerekekkel, az országok nem jelentékeny részében hétéves kori tankötelezettség van érvényben. Vizsgálni kell azonban ennek a folyamatnak a hatását a teljes óvodás korosztályra (erre a későbbiekben még visszatérünk), de legfőbbképpen tudatában kell lenni annak, hogy ismét egy „spontán” strukturális változás zajlott le a magyar közoktatási rendszerben.

Messzire vezető, de szintén megkerülhetetlen kérdés, hogy az egyre dinamikusabb vertikális oktatási expanzió – a tömegméretekben igénybe vett plusz óvodai év, a bukás nélkül megismételhető (gyakorlatilag 0.) általános iskolai évfolyam, a 0., 13., 14., 15. középiskolai évfolyamokkal együtt – átlagosan hány évvel növelte meg a közoktatási tanulási utak hosszát az utóbbi évtizedben. Érdemben nem vizsgált kérdés, hogy ez a változás mennyire duzzasztja a nagykorú eltartottak egyébként is magas magyarországi arányát, illetve hogy milyen a befektetett plusz évek egyéni megtérülése és osztársadalmi hatása. Az iskolába lépés időpontja az oktatási törvényben (és csak ott) még mindig a hatéves kor, így nem csoda, hogy az egyéni és társadalmi költségek és hasznok elemzése ezúttal is elmaradt.

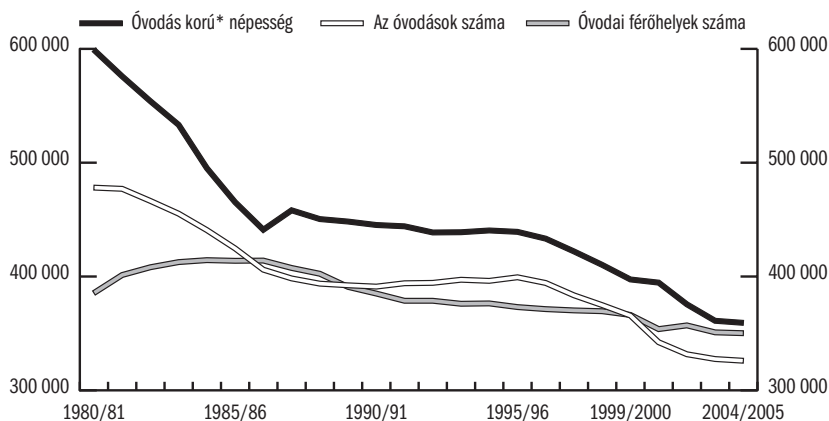
⁶ Az iskolaigazgató dönt: a tankötelezettség kezdetéről *az óvoda véleménye alapján*, illetőleg ha a gyerek nem járt óvodába, vagy *ha vizsgálatát az óvoda kezdeményezte a nevelési tanácsadó véleménye alapján*; sajátos nevelési igényű gyerekek esetében pedig az illetékes *szakértői és rehabilitációs bizottság véleménye alapján*. Kt. 6. § (4)

Az óvodai ellátáshoz való hozzáférés

Az óvodai (és egyéb közoktatási) szolgáltatásokhoz való minél teljesebb körű hozzáférést napjaink valamennyi divatos paradigmája, például a humán erőforrás-fejlesztés, az egész élet folyamán tartó tanulás modellje egyaránt kiemelt kérdésként kezeli. A fejlett világ országában egyre komolyabb konszenzus formálódik az óvodáztatás jelentős társadalmi, illetve rövid és hosszú távú egyéni hasznosulását illetően. Az Európa Tanács Barcelonában tartott ülésén megállapodás született arról, hogy 2010-ig a 3. életév és a tankötelezettség elérése közötti időszakban lévő gyermekek legalább 90 százaléka számára biztosítsanak szakszerű, lehetőleg ingyenes ellátást; az OECD pedig azt az irányelvet igyekszik érvényre juttatni tagországaiában, hogy a 3–6 évesek legalább két évig (lehetőleg ingyenes) intézményi ellátásban részesüljenek iskolába lépésük előtt.

Ezeknek a céloknak a megvalósításához Magyarország igen jó starthelyzetből indult. A viszonylag jó területi lefedettséggel kiépült óvodai intézményrendszer, az erőltetett ütemű férőhelybővítés csúcspontján rendelkezésre álló közel 420 000 férőhely jó esélyt teremtett arra, hogy az 1986-ban – európai viszonylatban az első között elért – 89 százalék feletti óvodáztatási arányunkat megőrizzük, illetve tovább javítsuk. Az óvodáskorú népesség 1986-ig tartó rendkívül gyors, viszonylag egyenletes, éves átlagban kb. 25 000 fős fogyását ugyanis nemhogy nem követte férőhelyszűkítés, hanem az óvodai beruházásoknak az ötéves terv szerinti fokozatos/elhúzódó megvalósulása miatt még akkor is növekedtek a kapacitások, amikor már százezerrel kevesebb gyermek volt az óvodai intézményrendszerben.

2. ábra: Az óvodai neveléshez való hozzáférést meghatározó főbb adatok alakulása, 1980–2004 (fő, db)



* Óvodáskorú a tanév szerint számított 3–5 éves, és a tárgyévben 09. 01. és 12. 31. között a 3. életévét elérő népesség. 2001 után a nemzetközi adatokkal való összehasonlíthatóság érdekében nem tanévre, hanem naptári évre történik az óvodai statisztikai adatszolgáltatás. Ettől az évtől az óvodás korcsoportot nem adja meg a KSH, ezért mi számoltuk ki azt oly módon, hogy a 3–5 évesekhez hozzáadtuk a 6 éves korcsoport 75 százalékát.

Megjegyzés: A 6/1986. (VI. 26.) MM számú rendelet a tankötelezettségről, rugalmassá tette a beiskolázást.

Forrás: MM, MKM, OM, illetve KSH statisztikák.



1986–88 között, a stabilizáció éveiben először állt elő olyan helyzet, hogy a férőhelyek száma meghaladta az óvodásokét. Ennyire kedvező helyzet azután már csak napjainkban, azaz az ezredforduló után alakult ki, annak köszönhetően, hogy a hatévesek tömeges visszamaradása sem tudta mérsékelni az óvodáskorú népesség számának jelentős (3 év alatt mintegy 30 000 fős) fogyása nyomán bekövetkező „keresletcsökkenést” (lásd 2. ábra).

A férőhelyszám azonban nem feltétlenül meghatározó tényezője az óvodai hozzáférésnek. Mint a 2. ábráról világosan leolvasható, a stabilizációs évek óta, azaz közel két évtizede az óvodába járók létszáma – a férőhelyek számától függetlenül – az óvodáskorú népesség számának változásával korrelál.

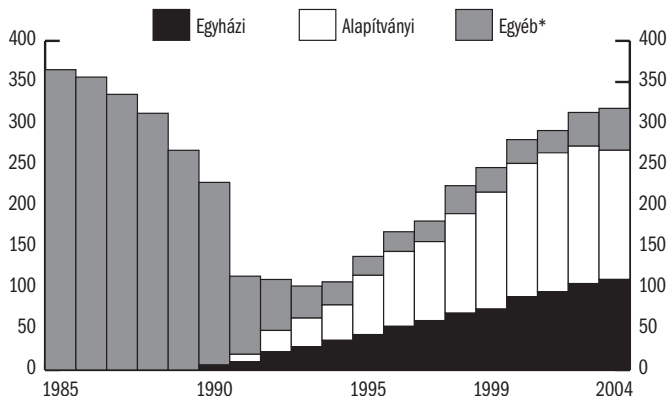
Az intézményfenntartói kör változásának hatása a hozzáférésre

A jelenlegi helyzet megértéséhez érdemes áttekinteni az óvodai intézményrendszer fenntartók szerinti összetételének alakulását (lásd 3. ábra). Az ellátórendszerben abszolút domináns tanácsai/állami óvodák mellett működő több mint 400 munkahelyi (üzemi, hivatali stb.) nevelési intézménynek jelentős szerep jutott a demográfiai csúcs korosztályainak befogadásában. A nagy központi óvodaépítési, -bővítési akcióval (1980–85) párhuzamosan azonban az akkor már félpiacon körülmények között működő vállalatok igyekeztek megszabadulni a tetemes többletkiadást jelentő szociális intézményeiktől, bölcsődéktől, óvodáktól. A gyári, üzemi kisgyermeknevelési intézmények többségét a rendszerváltásig bezárták, a munkahelyi óvodák közül csak azok maradtak meg, amelyek igazán jelentős, sok alkalmazottat foglalkoztató költségvetési intézményekhez (minisztériumok, rádió, MTA, honvédség) tartoztak. A munkahelyi óvodai csoportokba az intézménytípus fénykorában az összes óvodás majd 9 százaléka járt, s mivel az állami/tanácsai óvodákban a szükségférőhelyek megszüntetését jelentős számú új férőhely kialakítása ellensúlyozta, egyértelműen a munkahelyi, elsősorban gyári óvodák mintegy 25 000-es férőhelykiesése csökkentette 86 százalékos alá az óvodáskorúak intézményi ellátáshoz való hozzájutását a rendszerváltás idejére.

Az oktatásirányítók, az óvodák és a szülők is remélték azonban, hogy a visszaesés csak átmeneti, s a kisgyermeknevelési intézmények helyi önkormányzati tulajdonba kerülésével, és még inkább az – intézményalapítás szabadságának deklarálása után azonnal megjelenő – új fenntartók hathatós közreműködésével minden olyan 3–6 éves gyermek intézményes nevelésben részesülhet majd, akinek a szülei igénylik ezt a szolgáltatást. Mára ezek az illúziók szertefoszlottak. Az egyházi óvodák köre ugyan évről évre szerényen, 5–10 feladatellátási hellyel bővül, de az is jól látható, hogy az egyházak intézményfenntartási kedve a felsőoktatástól lefelé haladva egyre csökken, és az iskola előtti nevelés esetében jelentősnek már semmiképp sem nevezhető. Az egyháziaknál mintegy 50 százalékkal több, de azokénál kisebb kapacitású intézményeket létrehozó alapítványok és magánszemélyek többnyire pénzes szolgáltatásaira viszont úgy tűnik, hogy még mindig igen szerény a fizetőképes kereslet; sőt az alapítványi intézmények és az oda járó gyerekek számában 2002-től

– az óvodáskorúak létszámának újabb jelentős csökkenésével párhuzamosan – lassú visszaesés következett be (lásd 4. ábra).

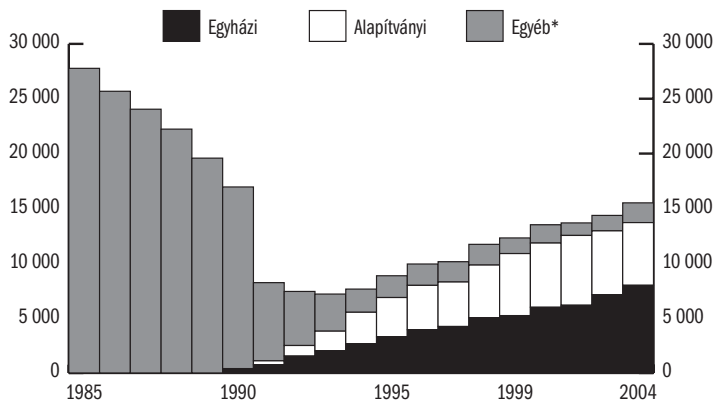
3. ábra: A nem állami, nem önkormányzati óvodai intézmények (2001-től feladatellátási helyek) számának alakulása a fenntartók szerint, 1990–2004 (db)



* 1991-ig munkahelyi óvodák.

Forrás: MM, MKM, OM, illetve KSH statisztikák.

4. ábra: A nem állami, nem önkormányzati óvodás gyerekek létszámának alakulása a fenntartók szerint, 1990–2004



* 1991-ig munkahelyi óvodák.

Forrás: MM, MKM, OM, illetve KSH statisztikák.

A fenntartói pluralizmus nem hozott számottevő változást az óvodai ellátásokhoz való hozzáférésben, elsősorban azért, mert a nem állami/önkormányzati szegmens aránya, hatása szerény. Jelenleg az egyházi és alapítványi intézmények számszerűen harmadannyi, az összes óvodáshoz viszonyított arányban feleannyi (8,7 helyett csak 4,2 százalék) gyereket fogadnak be, mint annak idején a munkahelyi óvodák. Az önkormányzati fenntartású óvodákban a férőhely-kihasználtság 95–98 százalék között ingadozik, az egyháziakban ennél átlagosan 5 százalékkal, az alapítvá-



nyiakban mintegy 10 százalékkal alacsonyabb. Egyértelmű tehát, hogy a helyi önkormányzatokra, illetve az ezredforduló óta egyre növekvő mértékben a fenntartói társulásokra hárul a legnagyobb teher az óvodáztatási igények kielégítésében. Az önkormányzatok költségvetési kondíciói a Bokros-csomag bevezetésétől máig alig-alig javultak, az óvodát fenntartók között jelentős a viszonylag kicsi, szegény települések aránya. A választások évében ugyan kivétel nélkül mindig gyarapszik az önkormányzati óvodai intézményrendszer, ami azt mutatja, hogy a helyi politikában az oktatással kapcsolatos ígérek, és azok betartása értékes voksokat hoz; de a következő 2–3 évben jön a kényszerű racionalizálás, a felvételi keretszámoknak a fogyó gyerekszámhoz igazítása, a kötelező feladatellátáson (az 5 évesnél idősebb gyerekek óvodáztatásán) túli ellátások leépítése.

Ugyanakkor a fenntartói kör bővülésétől remélt többcsatornás finanszírozással kapcsolatos várakozások sem valósultak meg. A garantált állami finanszírozást élvező egyházi intézmények és az óvodások kevesebb, mint 2 százalékat befogadó alapítványi óvodák költségvetésen kívüli bevételei jelenleg nem képesek érdemben befolyásolni az óvodáztatás magyarországi helyzetét.

Végül az óvodai ellátások területi eloszlásában sem hozott javulást az új fenntartók megjelenése, sőt mivel egyházi és alapítványi óvodák elsősorban Budapesten és a vidéki városokban működnek, klienseik pedig – elsősorban az alapítványi és magánintézmények esetében – a jobb módú családokból kerülnek ki, a területi és társadalmi esélykülönbségeket sem mérséklik a rendszerben.

A fentiek után nem meglepő, hogy a 2000. évi népszámlálási adatok szerint az oktatásban érintett korcsoportok közül egyedül az óvodáztatásban részt vevő 3–5 évesek hozzáférési aránya nem javult az előző népszámlálás, azaz a rendszerváltás óta, sőt még csökkent is majd két százalékkal.

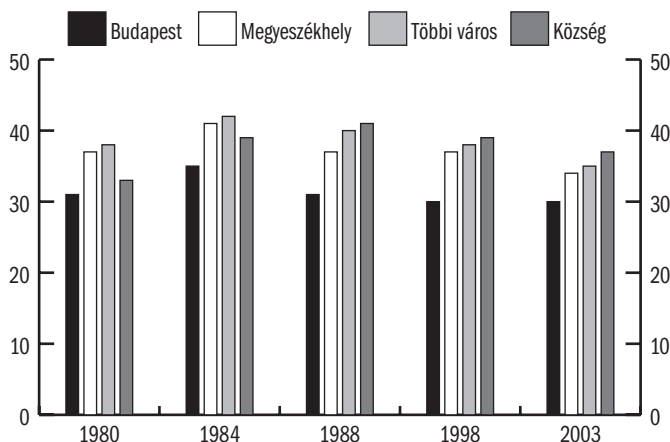
Az óvodai férőhelyek területi, településtípusonkénti megoszlása

Az óvodával kapcsolatos szórványos vizsgálatokban, az OECD látogatóbizottságának jelentésében is szerepel az a megállapítás, hogy az óvodai hálózat kapacitása összességében megfelelő, de a férőhelyek számának területi, településtípusonkénti eloszlása nincs összhangban a demográfiai viszonyokkal. Ezt a sommás megállapítást térségi és megyei ellátottsági adatok elemzésével jelentősen árnyalja *Balázs (2005)*, ezért most csak a településtípusok szerinti kapacitások változásának országos trendjeiről teszünk ehhez némi kiegészítést.

Bármennyire meglepő, negyedszázaddal ezelőtt, a demográfiai csúcs évében az óvodai férőhelyek száma országos átlagban alacsonyabb volt, mint 2003-ban (amikor az óvodáskorú népesség alig 60 százaléka volt a 1980-asnak), de abban az évben már gőzerővel folyt a kapacitásteremtés, elsősorban az egyébként is jobban ellátott városokban (lásd 5. ábra). A korábban elsősorban városi jelenségnek számító óvodáztatás 1984-re egy sokkal nagyobb befogadóképességű, és a településjelleg tekintetében teljesen kiegyenlített szolgáltatássá fejlődött, 1000 lakosonként városban és falun egyaránt átlagosan 39 férőhellyel. Négy évvel később pedig kiala-

kult az óvodai intézményrendszer területi kapacitáseloszlásnak az a racionálisnak tekinthető mintázata,⁷ amely az óvodai férőhelyeknek a demográfiai folyamatokat követő, arányos csökkenésével napjainkig megmaradt. Erre a mintázatra leginkább az a jellemző, hogy a fővárostól a nagyobb, majd kisebb városok, illetve községek felé haladva egyre növekszik az 1000 lakosra jutó férőhely-ellátottság.

5. ábra: Az ezer lakosra jutó óvodai férőhelyek száma (db) településtípus szerint és országos átlagban



Forrás: KSH Területi Statisztikai Évkönyvek.

Ez az eloszlás nagy területi léptékben mindenképpen racionálisnak mondható, egyrészt azért, mert a városi lakosság korstruktúrája más, mint a falusiaké, hiszen körükben magasabb az egyedülállók, a gyermektelen, az 1–2 gyerekes családok, illetve a termékenységi koron túllévők aránya. Másrészt minél nagyobb településekről van szó, annál kevesebb férőhely is elegendő ahhoz, hogy a szolgáltatást nyújtók és igénylők találkozzanak, és fordítva, ha az 1000 ember 3–5 kistelepülésen él, sokkal nehezebb területileg úgy alakítani a kapacításokat, hogy sem jelentős felesleg, sem komoly hiány ne alakuljon ki. Egy olyan kistelepülésen, ahol két 20–25 fős óvodai csoport működött, a fogyó gyereklétszám mellett, a jelenlegi finanszírozási helyzetben képtelenség tartósan két 15 fős csoportot fenntartani. A néhány évig tartó kapacitásfölösleg után jön a csoportösszevonás, amely miatt viszont tartós vagy átmeneti férőhelyhiány jön létre, azaz a kistelepülési közoktatási intézményrendszer rugalmatlansága igen nagy.

Az óvodabezárások szerepe a hozzáférés alakulásában

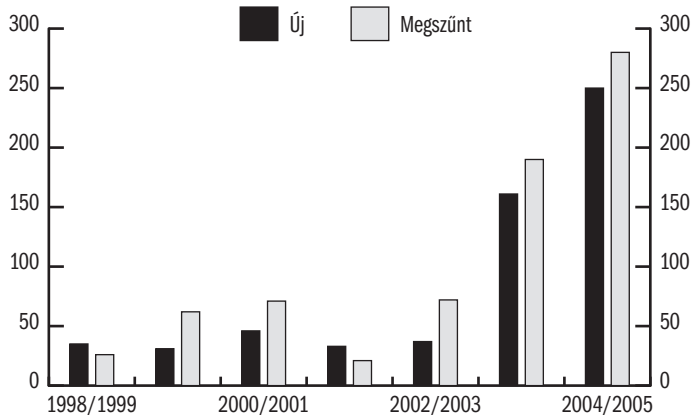
A közvéleményt napjainkban az ellátottság tekintetében leginkább a közoktatási intézmények, köztük az óvodák bezárása, megszűnése foglalkoztatja. Az intéz-

⁷ A racionális eloszlás itt értelemszerűen az országos szintre vonatkozik, a megyei és kistérségi ellátottság nem tárgyja ennek az elemzésnek.



ményrendszer ilyen típusú átalakulásáról a Közoktatási Információs Rendszer Statisztikai adatbázisából kijelentett és abba újonnan bejelentkezett óvodák éves számából értesülhetünk (lásd 6. ábra). A választások éveit nem számítva a megszűnő önálló intézmények vagy feladatellátási helyek száma évente rendre körülbelül harminccal kevesebb, mint az újonnan létrejötté. A ténylegesen, jogutód nélkül megszűnő óvodák száma azonban egy-egy tanévben a kettőt-hármat nem haladja meg, s ezek kivétel nélkül alapítványi intézmények. Valójában ugyanis a megszűnt és újonnan létrejött intézmények halmaza között nagy az átfedés. A megszűntnek bejelentett óvodák több mint 90 százaléka tovább üzemel ugyanazon a helyen, csak más néven, a városokban más óvodákkal, a községekben iskolákkal, a kisvárosokban ÁMK-kal összevonva; és szórványosan van példa ennek ellentétére, a közös igazgatású intézmények – elsősorban óvoda-iskolák – szétválására is. Miközben a változások nagyságrendje a gombamód szaporodó kistérségi társulások miatt jelentősen növekszik, fontos tudni, hogy az intézményi átalakulások a 2004/05-ös tanévben a feladatellátási helyek 6 százalékát, az óvodásoknak azonban alig több, mint 1 százalékát érintették. Ezen óvodások fele rendre abban a 3–4 közepes városban él, ahol az adott évben közös igazgatás alá vonják a települési óvodákat, vagy azok közül néhányat. Ugyanakkor érdemes kiemelni, hogy a korábbi szerényebb számú intézményi változás esetenként sokkal több klienst (gyereket, óvónőt) érintett azokban az években, amikor egy-egy nagyváros (például Szeged) óvodáiban került sor ilyen átszervezésre.

6. ábra: Az óvodai feladatellátási helyek száma 1999/00 és 2004/05 között



Az összevonásoknak a nevelőmunkára gyakorolt hatásáról, szakmai és pénzügyi hatékonyságáról nem készült szisztematikus vizsgálat, pedig az átszervezések számának évenkénti megduplázódása közepette erre igen nagy igény lenne. Az óvoda–iskola átmenetet segítő közös intézmények létrehozása is egy olyan szakmai érvekkel alátámasztott megoldásnak tűnt, amely több aprófalvas településszerkezettel rendelkező országban is jól bevált; nálunk azonban a gyermekhiánnyal küzdő, aszimmetrikus helyzetben lévő társintézmények egy részében a 6–7 éves gyerekek

megszerzéséért folytatott harcok nyomán olyannyira kieleződött helyzet, hogy az már a nevelőmunka minőségét, eredményességét veszélyezteti. Mindkét típusú intézményátalakítás elemzése sürgető feladat lenne, mert néhány intézményvezetői és/vagy helyettesi pótlék megtakarításáért túl nagy ár lenne egy évtizedek óta közmegelegedésre működő intézményrendszer szétzilálása.

Az előző fejezetben szoltunk róla, hogy a kistelepülési óvodai ellátás rugalmatlansága igen jelentős, ezért azokon a településeken, ahol alacsony a születésszám, vagy számottevő a fiatalabb családok elvándorlása, azaz már egy minimális óvodai csoportra való gyermek sincs, nem marad más megoldás, mint a közös működtetés más fenntartóval, az intézmény vagy telephely tényleges megszüntetése. A döntés ilyen esetekben azért különösen nehéz, mert a szolgáltatások fogyasztóhoz való közelségének igénye valamennyi közoktatási szolgáltatás közül az óvodáztatás tekintetében a legerősebb.

A hozzáférési mutatók alakulása

Az óvodai ellátáshoz való hozzájutás feltételrendszerének áttekintése után érdemes megvizsgálni azoknak a hozzáférési mutatóknak az alakulását, melyeket a 10 évenkénti népszámlálás adatai mellett az éves statisztikai adatgyűjtések alapján tesznek közzé. A rendszeres adatszolgáltatás ellenére ma Magyarországon szinte lehetetlen tényleges képet kapni a hozzáférési adatokról a hivatalos statisztikák alapján; azonos módon számolt, összehasonlítható és egyben teljes idősorok pedig végkép nem állnak rendelkezésre. Nem a hozzáférési mutatók hiányával, hanem a bőség zavarával, az adatok ellentmondásaival küzdünk.⁸

A Központi Statisztikai Hivatal és a mindenkori közoktatási tárca kiadványaiban az elmúlt negyedszázadban többféle hozzáférési mutató (az iskolába lépők között az óvodába jártak aránya, az ellátásra jogosultak és a férőhelyek aránya, az óvodások és az óvodáskorú népesség aránya stb.) jelent meg különböző időszakokban, és élt hosszabb- rövidebb ideig, de a mutatók egy adott évben és azonos elnevezés mellett is különböző értékkel szerepelnek az említett intézmények évkönyveiben. A leghagyományosabb hozzáférési mutató – az óvodások aránya az óvodáskorú népesség százalékában – kiszámítása és ellenőrzése is komoly gondot jelent, mert – a nemzetközi gyakorlattól eltérően – 2001-ig az oktatástatisztikai adatokat tanévek szerint és nem naptári években számolták, miközben a KSH-kiadványokban az életkori bontásban megadott demográfiai adatok minden évben a január elseji állapotot tükrözték. Végül némi segítséggel⁹ sikerült két hozzáférési mutató teljes adatsorát összegyűjteni, illetve rekonstruálni. A KSH álláspontját tükröző – általam *nettó hozzáférésnek* nevezett – mutató, a közoktatási törvény által előírt mindenkori tankö-

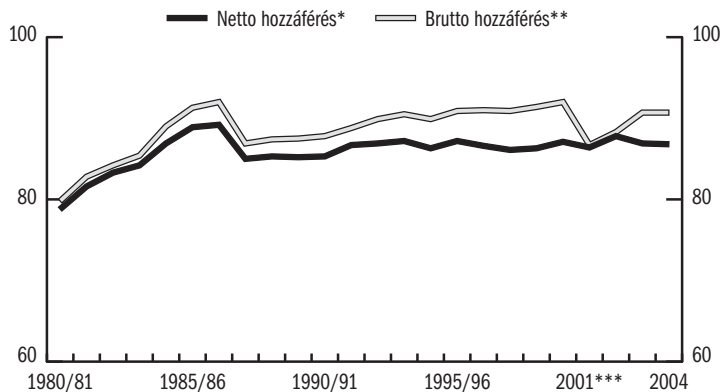
8 Az OECD 2003-ban Magyarországon járt kisgyermekkorú nevelést vizsgáló szakértői bizottsága országjelentésében is szóvá tette a számukra nyújtott hozzáférési adatok ellentmondásosságát. (Lásd: *A kisgyermekkorú nevelés és gondozás irányelvei* 38. oldal.)

9 Köszönettel tartozom Janák Katalinnak (KSH), aki az 1980–1999 közötti évekre az óvodáskorú népesség számának szeptember 1-jei adatait rendelkezésemre bocsátotta, illetve Könyvessi Tibornak (OM), aki az óvodai korosztály fogalmának időszakonkénti változásairól felvilágosítást nyújtott.



telezettségi szabályozáshoz igazodva, a hatévesnél fiatalabb óvodások arányát adja meg az óvodáskorú (3., 4. és 5. életévét betöltött) népesség létszámához viszonyítva. Az ágazati minisztériumi (MKM, MM, OM) mutatók viszont joggal nevezhetők *bruttó hozzáféréseknek*, mert az összes óvodába járó gyereket arányítják ugyanahhoz – a KSH által is használt, megadott – óvodáskorú népességszámhoz; azonos nevező mellett tehát a számlálóba itt lényegesen nagyobb szám kerül (lásd 7. ábra).

7. ábra: A nettó és bruttó óvodai hozzáférés alakulása, 1980–2004 (%)



* 6 évesnél fiatalabb óvodások az óvodáskorú népesség százalékában. 1999/2000-ig az iskolaév (tanév) szerint számított 3–5 évesek, illetve 1995-ig a tárgyévben 09. 01–12. 31. között a 3. életévét elérő népesség, valamint 1986 után a 6 éves kort 09. 01–12. 31. között betöltő népesség.

** Valamennyi óvodás az óvodáskorú népesség százalékában.

*** 2001 után a nemzetközi adatokkal való összehasonlíthatóság érdekében nem tanévre, hanem naptári évre történik az óvodai statisztikai adatszolgáltatás. Ettől az évtől az óvodás korcsoportot nem adja meg a KSH, ezért magunk számoltuk ki a bruttó hozzáférést oly módon, hogy a 3–5 évesekhez hozzáadtuk a 6 éves korcsoport 75 százalékát.

Forrás: MM, MKM, OM, illetve KSH statisztikák alapján Vágó Irén számításai.

A 7. ábrán jól kivehető, hogy a két mutató értékei egymáshoz közelállók voltak mindaddig, amíg a 6 évesek aránya nem kezdett meredeken emelkedni az óvodákban. Ettől a pillanattól kezdve a bruttó hozzáférés adatai látványosan emelkedtek, egyszerűen azért, mert az összes óvodába járók számát a minisztériumban továbbra is csak a 3–5 éves népesség számához viszonyították, miközben a 6 éves korcsoport kétharmada-háromnegyede is az óvodákba járt.

A mutatók szerkezetét vizsgálva megállapítható, hogy a nettó hozzáférés nyújt releváns adatokat az óvodai szolgáltatások elérhetőségének tényleges alakulásáról, az ugyanis, hogy a tanköteles korú 6–7 éves gyerekek most nem az iskolában, hanem az óvodában kapnak ellátást, önmagában nem javítja a kisgyermekkorú neveléshez való hozzáférést, csupán annyi történik, hogy a korábban is 100 százalékban ellátott korcsoport egy jelentős része most az óvodákat tölti meg és nem az iskolákat. A nettó hozzáférés görbéjének lefutása jelzi, hogy a 3–5 évesek óvodai felvételi esélyei máig nem érik el az 1985–1987-es szintet. Az óvodákba a 2000-es években a 3 éves gyerekek alig több mint 70 százaléka, a 4 évesek kb. 85–90 százaléka nyert

felvételt, az 5 évesek számára viszont kötelező ugyan az óvodába járás, de a sajátos nevelési igényű gyerekek egy része, állapotának súlyossága miatt, nem jár óvodába, azaz a tényleges hozzáférés ebben a korcsoportban sem éri el a 100 százalékot. A hat év alattiak összességében 86 százalék körül ingadozó ellátása egyelőre jelentősen elmarad a Barcelonában 2010-re kitűzött 90 százalékos céltől,¹⁰ amelyet központi oktatásirányításunk a bruttó hozzáférési adatok alapján – szerintünk tévesen – már régen elért mérföldkőnek tekint.

A felfelé terjeszkedő óvodáztatás sajátossága, hogy tovább „nyitotta az ollót” a már 3 éves korban felvett, illetve a csak a kötelező felkészítő évre óvodába kerülő kisgyermekek között. Az előbb említettek körében további mintegy 3 hónappal meghosszabbodva közel 3,5 évre emelkedett az óvodába járás átlagos ideje, miközben a másik csoportba tartozók – az ellátásra jogosultak 10–15 százaléka – csupán átlagosan kevesebb, mint 1,5 évig vesz részt óvodai nevelésben.

Több kutatás kimutatta, hogy a különböző társadalmi csoportok gyermekei nem egyenlő eséllyel részesülnek a kisgyermek-nevelési intézményes ellátásokból, és e téren a helyzet a rendszerváltás óta sem változott. A legjobb családi háttérből érkezők töltik a leghosszabb időt az óvodában, akiknek viszont legnagyobb szüksége lenne a fejlesztésre, azok 1 vagy maximum 2 évre veszik/vehetik igénybe ezt a szolgáltatást (*Nagy 1980; Babusik 2003*). A hátrányos helyzetű csoportokkal foglalkozó kutatók szerint a gazdasági és kulturális tőke hiányával, nyelvi, szocializációs hátránnyal küzdő családok gyerekeinek iskolai kudarcai jelentős részben ezzel magyarázhatók (*Havas, Kemény & Liskó 2002*).

Helyhiány miatt elutasított gyerekek

Felmerül a kérdés, hogy az óvodai hozzáférés stagnálása, illetve az óvodai szolgáltatás igénybevételében mutatkozó különbségek miből adódnak. Vannak-e olyan jelentős csoportok, amelyek nem kívánják gyerekeiket (legalább is fiatalabb korban) nevelési intézményekbe járattatni? Vagy vannak jelentkezők, de nincs férőhely, illetve a férőhelykínálat és a kereslet területileg nem esik egybe, és emiatt utasítanak el gyerekeket.

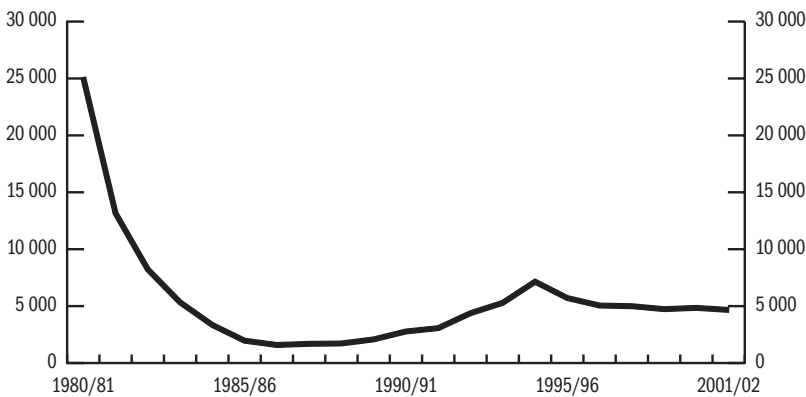
Érdemes először is egy pillantást vetni a helyhiány miatt elutasított gyerekek számának negyedévszázados alakulására! Az első érdekesség az, hogy az 1980/81-es 25 000-es (1978-ban még 43 000-es) érték mindössze négy év alatt apadt 5000-re. Ugyancsak figyelemre méltó az 1986/87-es tanév, amikor az óvodába járó gyerekek létszámához viszonyítva az elutasítottak aránya nem érte el a 4 ezreléket, szemben az ezredfordulós 1,4 századdal. Szintén figyelmet érdemel az a megmagyarázhatatlan sajátosság, hogy bár 1996/97 óta az iskolába lépők helyére rendre 10 000-rel kevesebb gyerek érkezik, a visszautasítottak száma az immár 60 000-es felszaba-

¹⁰ Az OECD-nek, illetve az EU-nak 2001-től szolgáltatott 92–93 százalékos magyar adatok a hozzáférés további „felbruttósításának” tekinthetők, ugyanis 4 korév teljes népességéhez viszonyítják a 3–6 évesek bárhol el látott számát, beleértve a bölcsődébe járó 3 éveseket és az iskolába járó 6 éveseket. Ez lényegében egy 7 éves kori tankötelezettségnek megfelelő bruttó óvodai hozzáférésnek felel meg, nem a jelenlegi 6 éves korinak.



duló kapacitás ellenére sem csökken a „bűvös” 5000-es szint alá (lásd 8. ábra). S bár 2001 óta az októberi statisztika keretében az OM nem gyűjt adatokat a helyhiány miatt elutasított gyerekek számáról, óvodavezetői, önkormányzati interjúkból tudható, hogy az óvodák 20–30 százalékában több család szeretné óvodáztatni 3–4 éves gyermekét, mint amennyinek ez sikerül. A visszautasítottak számát az óvodai szakemberek ma is legalább 5000-re becsülik, és felhívják a figyelmet arra, hogy a csak kötelező óvodai feladatellátásra berendezkedett hátrányos helyzetű településeken a szülők nem is kérelmezik 5 éven aluli gyerekeik felvételét, tudván, hogy arra úgy sincs esély. Azaz a helyhiány miatt visszautasítottak száma csak „a jéghegy csúcsát” jelenti a kielégítetlen óvodáztatási igények tekintetében.

8. ábra: A helyhiány miatt elutasított gyerekek száma, 1980–2001 (fő)



Forrás: MM, MKM, OM, illetve KSH statisztikák.

Az elsősorban a budapesti agglomerációs övezetben és a forráshiányos (kis)településeken jellemző kapacitáshiány, illetve a férőhelyhiány miatti elutasítás okairól, továbbá az óvodáztatásban leginkább alulreprezentált csoportokról több forrásból is rendelkezésre állnak az ezredfordulótól napjainkig gyűjtött, meglehetősen egybehangzó adatok. Az alábbi interjúrészletekben kistelepülések iskolaigazgatói jellemzik a helyzetet:

„Az óvodánk is megsínylette a rendszerváltást, három csoportos volt a korábbi években, de 1992-ben lecsökkentették kettőre. Túl sok gyerek van egy csoportban, de azzal azért nincs gond, hogy minden 5 éves gyerek bent legyen az óvodában.”

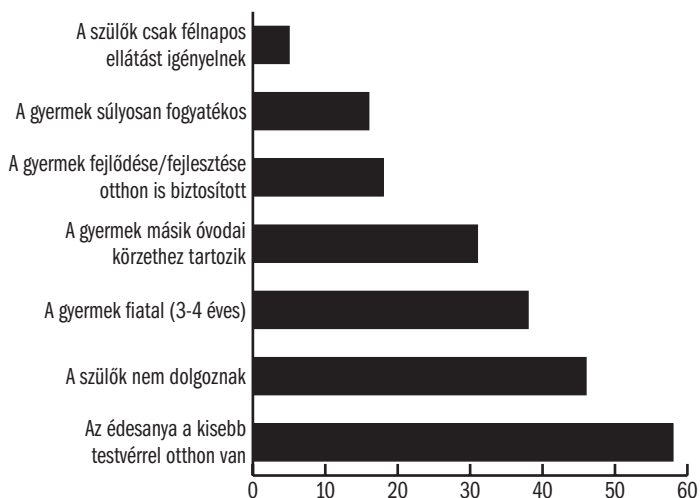
„Az óvodát bővíteni kellene még egy csoporttal. Kénytelenek vagyunk elutasítani azt, akinek a szülője otthon van, akik munkanélküli és többségében roma családok. Az elutasítottak csak az iskola-előkészítő évre jönnek az óvodába, és vannak, akiknek ez kevés. Egy év alatt nem tanulnak meg magyarul, csak a beás anyanyelvüket beszélik. Ezzel mi generáljuk a speciális iskolába kerülést.”

„Nálunk a roma gyerekek nem beszélnek cigányul, de nem tudnak magyarul sem, ropant szegény a szókincsük. A tanulási képesség-vizsgálat alkalmával évente 6–8 gyereket visszatartanak még egy évre. Ezek szinte kizárólag a helyhiány miatt csak 5 éves korban bekerülő gyerekek. A visszatartottaknak csaknem a fele kerülhet később nor-

mál osztályba, a többiek speciálisba. Ez az arány javulna, ha minden gyerek 3 évesen jönne óvodába.”

Az iskolaigazgatók által elmondottakat teljes egészében megerősítik a 2001-es országos óvodai vizsgálat eredményei.¹¹ Mivel a fenntartók által kitöltött kérdőívekből kiderült, hogy az óvodák irányítóinak kevesebb, mint fele szól bele a felvételi prioritások sorrendjének kialakításába, világossá vált, hogy a hozzáférésben korlátozottak köre azoknak az okoknak a számbavételével határozható be, melyeket a helyhiány miatti elutasítás indokaként neveztek meg a tulajdonképpeni döntéshozók, az óvodavezetők (lásd 9. ábra).

9. ábra: Az óvodai felvétel elutasításának legjellegzetesebb és leggyakoribb okai az óvodavezetők szerint (%)



Forrás: Vágó, 2002.

A számszerű adatok is azt támasztják alá, hogy elsősorban a kisebb gyermekükkel otthon tartózkodó, szociális ellátásban (gyes, gyed) részesülő anyák, és a szintén otthon lévő munkanélküli szülők/anyák 3–4 éves gyerekei maradnak ki az óvodai ellátásból. Az elutasított gyerekek mintegy fele (az óvodához csak 5 éves korban jutók kétharmada) olyan településen él, ahol egyetlen óvoda van, és ahol a fenntartó többnyire csak a kötelezően ellátandó 5–6 éves gyerekekről gondoskodik. S bár könnyen előfordulhat, hogy egy néhány kilométerrel távolabbi községben, kisvárosban van kihasználatlan óvodai kapacitás, az alacsony jövedelmű, gyakran segélyből élő, autóval nem rendelkező szülők számára önerőből szinte megoldhatatlan az óvodából kiszoruló 3–4 évesek utaztatása.

Társulás keretében történő feladatellátás esetén azokban a községekben, amelyekben egyáltalán nincs óvoda (iskola) – s emiatt a fenntartónak megállapodást kell kötnie 5 évesnél idősebb lakosainak közoktatási ellátására valamelyik szom-

¹¹ A vizsgálatról és az eredményekről lásd: *Török 2004; Vágó 2002; Villányi 2002.*



széd településsel – az óvoda- vagy iskolabuszok révén esély nyílhat a 3–4 évesek óvodáztatására is. Ez azonban csak elméleti esély, mert egyrészt a társulásra lépő önkormányzatok nem lesznek gazdagabbak, s bár a társulásért járó valamivel magasabb normatívát csupán egy kisebb összeggel kell kiegészíteni, mégis biztosan lesz olyan önkormányzat, amely erre sem lesz képes minden 3–4 éves gyermek esetében. Másrészt tapasztalataink szerint a település olyan kemény lélektani határ, amit akkor sem szívesen engednek átlépni a falusi szülők kisgyermekük számára, ha az utazási idő kevesebb, mint negyed óra. A nagyvárosi, elsősorban budapesti gyerekek jelentős része ennél hosszabb időt tölt közlekedési eszközökön óvodába menet, nem utolsósorban azért, mert az ő szüleiik részesítik legnagyobb arányban előnybe a szerintük „minőségi szolgáltatást” nyújtó óvodát, a legközelebbi óvodával szemben (Török 2004).

Az óvodai szolgáltatásból időszakosan kizárt csoportok

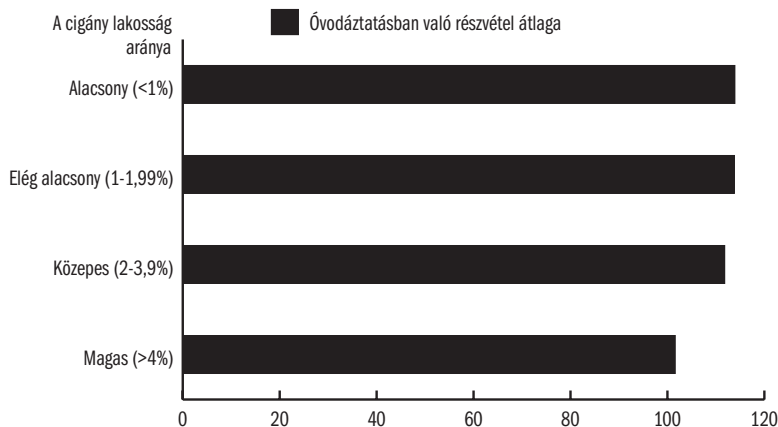
Mivel a magyarországi szegény családok többsége kistelepülésen él, illetve körükben a gyermekszám és a munkanélküliség egyaránt meghaladja az országos átlagot – a felvételi kérelmek elutasítási indokainak ismeretében jól megjósolható, hogy – kisgyermekük számára a korai óvodai hozzáférés többnyire nem biztosított. A cigány családok gyermekeinél halmozottan jelentkeznek azok az okok (sok kisebb testvér, a sok gyerek mellett munkát vállalni nem tudó/akaró anya, munkanélküli/ idénymunkából élő apa), amelyek miatt a jelenlegi rendszer egyaránt bünteti a szülőket és gyerekeiket. Több vizsgálat és számítás bizonyította, hogy a cigánygyerekek szignifikánsan kevésbé vesznek részt az óvodáztatásban, mint nem cigány társaik. Legutóbb kimutatták (Balázs 2005), hogy az óvodába járóknak a 3–5 évesek korcsoportjához viszonyított aránya több mint 12 százalékkal magasabb azokban a megyékben, melyben alacsony (2 százalék alatti) a roma népesség aránya, mint azokban, amelyekben meghaladja a 4 százalékot (lásd 10. ábra).

A cigány gyerekek átlagosnál rövidebb időtartamú óvodába járásának okaként a probléma kutatóinak többsége (Havas, Kemény & Liskó 2002) három okot említ: a helyhiányt, a pénzhiányt és a kulturális különbségeket. Ezek a tényezők természetesen ma is hatnak, de magunk úgy tapasztaltuk, hogy a cigányok többségének attitűdje az óvodáztatással kapcsolatban lényegesen megváltozott, s bár a cigány családokban ma is rendkívül szorosak az érzelmi kötelékek, a szülők többnyire bizalommal vannak az óvoda iránt, és kizárólag akkor nem engedik gyerekeiket oda, ha valamilyen okból megromlott a kapcsolat a családok és az intézmény között. Interjúalanyaink többsége utalt rá, hogy az igen nagy szegénységben élő cigány családok számára – elsősorban a kistelepüléseken – óriási vonzerőt jelent az ingyenes óvodai étkeztetés, s mióta ezt bevezették, szinte minden gyereket beíratnának 3 éves kortól.

Mindezek alapján úgy ítéljük meg, hogy ma egyértelműen a kisebb települések óvodáinak szűk/lecsökkentett kapacitása, a fenntartók anyagi nehézségei, és nem utolsósorban a hibás felvételi gyakorlat (a legrászorultabbak elutasítása) szab gá-

tat a teljes körű óvodáztatásnak, azaz elsősorban a leszakadó csoportok, gyerekek korai fejlesztésének, integrációjuk segítésének.

10. ábra: Az óvodáztatásban való részvétel* alakulása a cigány lakosság megyei arányának nagyságrendje szerint (%), 2001



* 100, a megyében lakó 3–5 éves korú kisgyermekhez viszonyítva.

Forrás: Balázs, 2005.

Kezdeményezés az óvodai szolgáltatásból időszakosan kizárt csoportok támogatására

A méltányosság biztosítására az OM a közoktatási törvény 2003-as módosításával szerette volna elérni, hogy a leghátrányosabb helyzetű, leginkább rászoruló gyerekek a szülők kérése már három éves kortól óvodai ellátásban részesüljenek. Az új paragrafust¹² kezdték megismerni a gyermekvédelem munkatársai, a roma kisebbségi önkormányzatok, illetve az érintett szülők is, s jó néhány 3–4 éves rászoruló kisgyermek nyert óvodai felvételt az erre a törvényi helyre való hivatkozással. Most azonban az oktatási jogok biztosának egy állásfoglalásával újra elveszíthetik óvodázással kapcsolatos reményeiket a leszakadó rétegek.

Egy szülő azért fordult az oktatási jogok biztosához, mert a fenntartó önkormányzat határozata szerint – mivel az anya munkanélküli – annak ellenére sem jogosult gyermeke délutáni óvodai ellátására, hogy a családban további 3 gyereket nevel.

Az oktatási jogok biztosának válasza

„A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. Törvény 41. § (1) bekezdése meghatározza azon gyerekek körét, akiknek napközbeni ellátását, azaz életkorának megfelelő nappali felügyeletét, gondozását, nevelését, foglalkoztatását és

12 Kt. 24. § (2) értelmében az óvoda a gyermek hároméves korától ellátja – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben meghatározottak szerint – a gyermekek napközbeni ellátásával kapcsolatos feladatokat is.



étkeztetését meg kell megszervezni. Ebbe a körbe azok a gyerekek tartoznak, akiknek szülei, nevelői, gondozói *munkavégzésük*, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A hivatkozott törvény 41. § 2. bekezdése az első bekezdésben meghatározott jogosulti kört részletezi. E szerint a gyermekek napközbeni ellátását különösen az olyan gyermekek számára kell biztosítani, akiknek testi, illetve szellemi fejlődése érdekében állandó napközbeni ellátásra van szüksége, továbbá akit egyedülálló vagy időskorú személy nevel, vagy akivel a családban három vagy több gyermeket nevelnek, kivéve azt, akire nézve eltartója gyermekgondozási segélyben, gyermekgondozási díjban vagy ápolási díjban részesül, illetve akinek a szülője, gondozója szociális helyzete miatt az ellátásról nem tud gondoskodni. Álláspontunk szerint tehát a gyermek számára a napközbeni ellátás kötelező jellegű biztosításához az első bekezdésben foglalt feltételnek minden esetben fenn kell állnia. Pusztán a tény, hogy egy családban három kiskorú gyermek nevelkedik, nem ad feltétel nélküli jogosultságot az óvodáskorú gyermek számára a napközbeni ellátás igénybevételére. Amennyiben a szülő egyéb ok miatt nem tud gondoskodni gyermeke felügyeletéről, úgy ezen indok megjelölésével kérheti a gyermek számára napközbeni ellátás biztosítását. Fentiekre tekintettel megállapítottuk, hogy a gyermek oktatási jogai nem sérültek, ezért az ügyet jogsérelem hiányában lezártuk.” (K-OJOG-235/2004.)

Ezzel az állásfoglalással a pozitív diszkrimináció törvényi megítélésének utolsó esélye is elszállni látszik. Magyarországon az anyák munkavégzése nem csupán a legfőbb közmegegyezésen alapuló óvodai felvételi kritérium (mint azt az óvodavezetők válaszaiból láttuk), hanem a legfontosabb törvényes jogosultsági kritérium is (amint az oktatási biztos állásfoglalásából kitetszik). A fejlett országok óvodáztatási gyakorlata, már rendkívül messze jutott attól a korai kapitalista és későbbi szocialista szemlélettől, hogy az óvodák a dolgozó nők gyerekeinek megőrzésére szolgáló intézmények. Ma az óvodáztatással kapcsolatos legfontosabb OECD irányelvek a gyermek személyiségfejlődéséhez, korai tanulásához kapcsolódó érdeket tekintik elsődlegesnek, és kifejezetten szorgalmazzák a hátrányos helyzetű kisgyerekek intézményes nevelését. Azért, hogy nálunk az előnyös helyzetű gyerekek óvodai nevelésének szorgalmazása valósul meg, elmarasztalhatjuk ugyan az óvónőket, akik a 3–4 éves hátrányos helyzetű/cigánygyerekek helyett 6–7 éveseket tartanak inkább az óvodákban. Mielőtt azonban őket kárhozzáttnánk, nem árt belegondolni abba, hogy a gyermekek hosszabb óvodáztatásában közreműködve nemcsak saját munkahelyüket őrizték meg, hanem egy olyan óvodai kapacitást is, amely a 6 éven túliak óvodáztatásának minimális mederbe terelése esetén akár a következő nevelési évben is képes lenne befogadni igen sok olyan 3–4 éves gyermeket, akiknek szülei erre igényt tartanának.

Másfelől persze azt is látnunk kell, hogy férőhelyhiányra való hivatkozással alkalmazott szelekció egy pedagógiai ciklussal ismét lejjebb került, és immár a 3 éveseket érinti.